

NGO에 대한 정부의 재정지원 유형 비교*

박 상 필**

〈目 次〉

- I. 머리말
- II. NGO 재정출처의 다양성
- III. NGO에 대한 정부의 재정지원 논거
- IV. NGO에 대한 정부의 재정지원 유형 비교
- V. 맺음말

〈요 약〉

한국 NGO는 현재 심각한 재정빈곤을 경험하고 있다. NGO가 시민사회 내에서 재정을 충당하는 것이 NGO 고유의 사명에 충실하는 방법이지만, 현재로서는 정부의 재정지원에 의존하지 않을 수 없다. NGO는 공익을 추구하고, 시민의 자원 활동을 통하여 각종 공공문제를 효과적으로 해결하며, 심각한 재정위기에 있기 때문에 정부의 재정지원이 필요하다. 현재 한국에서 NGO에 대한 정부의 재정 지원은 크게 공개경쟁, 단독계약, 단체설립 지원, 특별지원 등 네 가지 유형이 있다. 각 유형을 자율성 확보, 재정충족 정도, 신뢰구축 효과 등 세 가지 요소를 중심으로 하여 비교한 결과 각각 장단점을 지니고 있다. 공개경쟁은 자율성 확보에서는 안정적이지만 재정충족과 신뢰구축에서 문제가 있다. 단독계약은 재정충족 정도와 신뢰구축 효과에서 좋지만 자율성의 침해 가능성이 있다. 단체설립 지원은 재정충족 정도에서 만족스럽지만 자율성 확보와 신뢰구축에서 한계가 있다. 특별지원은 재정충족에서 만족스럽지만 자율성 확보와 신뢰구축에서 상당한 문제가 있다. NGO는 단체의 목적과 사업에 있어서 다양하기 때문에 단체에 따라 다양한 지원방법이 필요하다. 그럼에도 불구하고 현재로서는 공개경쟁방식을 수정·보완하여 독립재단을 설립하고 여기에 정부가 재정을 지원하는 형태가 바람직하다.

* 본 논문은 2001년 한국정치학회 하계학술대회에서 발표한 논문을 수정·보완한 것이다.

** 경희대학교 NGO대학원 객원교수

I. 머 리 말

세계는 지금 신자유주의의 이념을 확산하려는 세계화의 영향에 의하여 국가의 급속한 재구조화를 경험하고 있다. 세계화의 핵심은 시장의 세계화이고, 시장의 세계화는 글로벌 경제(global economy)의 형성과 시장논리의 확산으로 요약될 수 있다. 세계가 하나의 시장이 되어 국민국가의 결정권은 약화된 반면, 초국적기업·주식중개인·채권거래인과 같은 초국적 행위자들의 결정권이 강화되었다. 상대적 약자인 제3세계 국가들은 국경을 넘나드는 자본의 힘 앞에서 국가주권을 제대로 행사하지 못하고 있다. 국가가 시장에 개입할 수 있는 권한이 매우 축소되었기 때문이다. 그리고 국가영역까지 시장의 원리가 침투하고 있다. 따라서 공동체, 평등, 참여 등과 같은 민주주의의 이념보다는 경쟁, 효율성, 탈규제, 실적주의와 같은 시장주의의 이념이 강조되고 있다. 이로 인하여 개인의 위상은 강화되고 있지만 사회적 연대와 복지는 약화되고 있다. 사회적 연대와 복지가 제대로 구축되어 있지 않은 상태에서 세계화 이념의 확산은 사회적 불평등과 분열을 가져올 수 있다.

국가의 재구조화는 국가영역 자체의 한계로부터 제기되기도 한다. 이것은 1970년대 복지국가의 위기 이후 신자유주의가 부상하게 된 근거 중의 하나이기도 하다. 거대정부에 따른 행정의 불합리성과 비효율성으로 인하여 작은 정부, 민영화, 분권화, 규제완화 등과 같은 이념이 강조되었다. 강제적인 자원추출과 사회통제 기능을 통하여 체제를 유지하려는 국가는 관료조직으로 구성되어 있고, 위계적인 관료조직은 독점권과 획일성의 특성을 가지고 있다. 이것은 끊임없는 부패와 외변화에 대한 경직성을 초래한다. 따라서 전통적으로 국가 관료제에 의존하는 공공서비스 생산방식에 대한 회의가 일어나게 되었다. 오늘날 국가는 많은 서비스를 민간영역에 이양하거나 상호 협력하여 공동생산(coproduction)하는 방식을 도모하게 되었다.

1990년대 단체혁명(associational revolution)이라고 불리는 각종 NGO(nongovernmental organization)의 분출은 시장주의의 팽창과 국가의 한계에 대한 저항과 보완의 의미를 내포하고 있다. 세계화 속에서 강대국의 논리가 강요되고 시장원리가 국가와 시민사회영역까지 침투함에 따라 공동체사회의 기반이 급속하게 와해되고 있다. NGO는 환경을 파괴하고 소비자권리를 무시하는 시장의 무차별적 이윤행위를 감시하고 견제한다. 시장으로부터 사회적 약자의 권리와 공동체적 윤리를 지키기 위하여 시민사회의 자발적 시민행동과 연대를 추구한다. 한편, NGO는 국가의 권한이 축

소되는 반면, 공익범위가 확대되고 시민의 욕구가 다양해지고 삶의 질에 대한 요구가 증대하고 있는 현실에서 국가의 공공서비스 생산과 전달을 보완하고 있다. 그리고 부패하고 경직된 국가를 견제·비판하여 정책변화와 사회개혁을 추동한다. 의회와 정당을 대신하여 시민사회의 각종 쟁점에 대하여 활발하게 토론하고 공론화하는 역할을 하기도 한다.

한국 NGO는 1990년대에 와서 선진국이나 다른 제3세계 국가들에 비하여 더욱 비약적인 발전을 이루었다. 이것은 1987년 6월항쟁 이후 정치적 민주화의 점진적 진행, 지난 수십 년 간 자본주의의 급속한 발달, 정치불신·부정부패·비효율성과 같은 일련의 위기 등과 관련된 한국의 역사구조와 정치변동을 반영하고 있다(박상필, 2001b). 한국 NGO는 정부, 의회, 정당에 대한 비판과 견제를 통하여 시민권리를 옹호하고 정책변화를 추구하고 있다. 정부의 부정부패, 의회의 정치력 상실, 제도정당의 의사결집 능력의 한계 등을 비판하고 대안적인 역할을 한다. 또한, 시장의 정당하지 못한 자본축적과 공정하지 못한 거래행위를 견제하면서 환경을 보호하고 소비자의 권리를 옹호하고 있다. 오늘날 수만 개에 달하는 한국 NGO는 허약한 시민사회의 토대에 비하여 과대성장했다고 할 수 있다.¹⁾ 물론, NGO의 과대성장이 한국사회에 부정적인 영향을 미쳤다는 것은 아니다. 그러나 NGO에 자양분을 주고 NGO를 지탱할 수 있는 시민사회의 역사가 불과 수십 년에 불과하기 때문에 NGO는 여러 가지 어려움을 겪고 있다.²⁾ 시민들의 소극적 참여, 재정부족, 리더십의 빈곤, 정부의 부정적 시각 등을 예로 들 수 있다(박상필, 2001a).

NGO가 직면하고 있는 각종 곤란 중에서 가장 심각한 것은 재정의 빈곤이다. 이러한 경향은 한국뿐만 아니라 선진국을 포함한 외국도 마찬가지이다(박상필, 2001a). NGO의 재정빈곤은 조직의 사명에 부합하는 사업 지속의 불가능, 다른 출처에 재정을 의존함으로써 생기는 신뢰의 상실, 낮은 보수로 인한 상근자의 높은 이직률 등 여러 가지 문제를 발생시킨다. 따라서 NGO는 재정빈곤이라는 문제를 해결하기 위하여 여러 가지 방안을 강구하고 있다. 그 방안 중에서 정부의 재정지

1) 한국 NGO의 숫자가 정확하게 몇 개인지는 개념의 범주에 따라 다양하다. 한국민간단체총람에는 2만 개가 넘는 것으로 추정하고 있는데, 이것은 NGO의 범주를 넓게 잡고 있다. 필자는 좁은 의미의 NGO는 지방의 비공식적 작은 단체까지 포함하여 1만 개 정도라고 생각한다.

2) 한국 시민사회의 생성에 대해서는 다양한 견해가 있으나 필자는 한국 시민사회의 본격적인 발달을 1987년 6월항쟁 이후로 본다.

원은 가장 현실적인 대안 중의 하나이다. 특히, 2000년 ‘비영리민간단체지원법’이 제정됨에 따라 NGO에 대한 정부지원이 법제화되었다.

지금까지 NGO에 대한 정부의 재정지원에 대해서는 많은 연구가 진행되었다(김준기, 1999; 이근주, 2000; 정윤수, 2000; 박상필, 2001a; 신기현, 2001; 강상욱, 2001). 대부분의 연구는 ‘비영리민간단체지원법’에 따라 행정자치부와 지방자치단체에서 실시하는 공개경쟁 지원방식에 집중하고 있다. 그러나 NGO에 대한 정부의 재정지원은 여러 가지 유형이 있다. 각 지원 형태는 각각 다른 법률에 근거하고 있고 각각의 장단점을 가지고 있다. 이 글은 한국에서 실시되고 있는 정부의 NGO 재정지원 형태를 NGO의 자율성, 재정충족 정도, 신뢰구축 효과의 기준에 따라 비교하고 현재의 지원체제를 보완할 수 있는 방안을 모색하고자 한다. 여기서는 NGO에 대한 중앙정부의 재정지원에 한정한다. 따라서 지방자치단체가 지원하는 재정지원이나 직접 자금을 지원하는 형태가 아닌 간접적 지원은 분석에서 제외한다. 연구는 양적 방법보다는 질적 방법을 사용하였다. 이를 위하여 각 유형에서 정부지원을 받는 대표적인 NGO를 방문하여 자료를 수집하고 심층적인 인터뷰를 하였다. 따라서 NGO에 대한 정부의 재정지원에 관하여 일반성을 확보하는 데는 한계가 있다. 그러나 구체적인 한국적 현실을 이해하고 후속연구에 필요한 자료를 제공하는 데는 유용할 것이다.

II. NGO 재정출처의 다양성

1. NGO의 개념

NGO라는 용어가 국제적으로 알려지고 개념이 정의된 것은 1945년 UN(United Nations)의 설립과 맥을 같이 한다. UN에서 NGO는 정부 이외의 기구로서 국가주권의 범위를 벗어나 사회적 연대와 공공의 목적을 실현하는 자발적인 공식조직을 의미하였다. 그러나 오늘날 이러한 소극적인 의미의 NGO 개념은 점점 적극적으로 확대되고 있다. 즉, 국제적인 수준뿐만 아니라, 한 국가 내의 전국적인 수준이나 지방수준에서 활동하는 단체도 NGO에 포함시키고 있다. 그리고 정부가 해결하지 못하거나 정부가 위임한 공공서비스를 제공하는 소극적 역할에서 벗어나 정부를 견제하고 정책변화를 추동하는 적극적 역할을 수행하는 단체도 NGO에 속한다.

NGO의 개념은 국가마다 다르다. 미국이나 일본에서는 NGO를 좁게 해석하는 경향이 있다. 즉, NGO는 비영리단체(NPO : nonprofit organization)의 일부로서 후진국의 개발을 위하여 국제원조에 참여하는 단체를 말한다. 최근 미국이나 일본에서도 국가 내의 문제를 해결하는 단체도 NGO에 포함시키는 등 개념의 범주가 확대되고 있다. 유럽에서는 국가마다 다양하지만 NGO를 NPO와 같이 넓게 보는 경향이 강하다. 예를 들어, 네덜란드에서 NGO는 광의의 사회에서 재화와 용역의 할당에 참여하는 각 섹터 중에서 국가와 시장영역 밖의 비영리섹터에 있는 모든 단체를 의미한다(Aquino, 1992). 한국에서 NGO의 개념은 매우 혼란스럽다. NGO를 비영리단체, 민간단체, 공익단체, 시민단체 등과 교환되는 개념으로 흔히 사용하고 있다(박상필, 2001a). 그러나 NGO의 실체적 개념은 NPO의 일부로서 시민들의 자발적인 참여에 의하여 결성되고 자원활동에 근거하여 공익을 추구하는 좁은 의미로 사용되고 있다.³⁾ 이것은 민간단체나 공익단체보다 좁은 개념이고 이익집단과 구별되는 반면, 민주화운동 이후 흔히 사용되고 있는 시민단체와는 대체로 중첩되는 개념이다.⁴⁾ 여기서는 NGO를 비정부·비정파·비영리 결사체로서, 시민들의 자발적이고 능동적인 참여로 결성되고 자원주의(voluntarism)에 입각하여 회원의 직접적인 수혜와 관계없이 공익추구를 목적으로 하는 단체로 규정한다. 따라서 NGO는 자율성·자원성·다원성·공익성 등의 이념을 가지고 있다.

2. NGO 재정출처의 다양성

정부는 주로 세금으로 재정을 충당하고 기업은 상품과 서비스의 판매를 통하여 재정을 확보한다. 그러나 NGO는 정부가 가지고 있는 강제력이나 기업이 행하는 영리활동이 없다. NGO의 재정충원 방법은 다양하다. NGO는 기본적으로 회원의 회비와 기부금으로 재정을 충당한다. 기부금은 개인기부금, 재단기부금, 기업기부금 등으로 나눌 수 있다. 이 외에도 정부지원금, 서비스 요금, 수익사업 이익금 등

3) 좁은 의미의 NGO는 단체가 자발적으로 모인 회원에 의해 조직되었으나, 회원가입에 배타성이 없으나, 주로 회원의 자원활동에 의하여 사업을 수행하느냐, 적극적 의미의 공익 추구를 목표로 하느냐 등 4가지 질문에 모두 '예'라고 할 수 있을 때 NGO에 포함된다고 할 수 있다.

4) 한국에서 시민단체는 민주화투쟁을 하던 단체들이 1987년 6월항쟁 이후 민주화투쟁의 연장선상에서 주로 정부를 견제하고 사회개혁을 추진하는 단체를 언급하면서 사용하기 시작하였다. 물론, 오늘날에는 정부견제적 단체 외에도 각종 전문영역에서 공공 서비스를 제공하는 단체를 포함하는 개념으로 사용하고 있다.

재정의 출처가 다양하다. 자원봉사활동, 면세제도, 행정적 지원 등도 NGO에게는 커다란 재정적 원천이다.

이상적으로 볼 때, NGO가 재정의 대부분을 회원의 회비나 개인 및 재단기부금에 의존하는 것이 바람직하다. NGO가 재정을 회원의 회비와 기부금으로 충당할 때, 국가와 시장으로부터 자율성을 가지고 본연의 사명에 충실할 수 있다. NGO가 자율성을 가지고 본연에 사명에 충실하면 시민참여가 활성화되고 풀뿌리 민주주의가 발달하게 된다. NGO가 재정을 정부지원에 의존할 경우 정부에 대한 견제기능을 수행하기 어렵고 정부의 간섭을 초래하여 NGO의 자율성이 훼손될 수 있다. NGO에 대한 기업기부금은 기업에 대한 NGO의 견제기능을 위축시켜 소비자권리, 환경권, 경제권 등과 같은 중요한 권리 확보를 어렵게 한다. 그리고 NGO가 재정을 확보하기 위하여 서비스 요금이나 수익사업에 치중하는 것은 비영리를 지향하고 사회적 약자의 권익을 옹호한다는 NGO 본래의 이념을 훼손할 수 있다.

회비와 기부금의 확대를 통한 NGO의 자율성 확보와 본래 사명으로의 회귀라는 이상적인 목표에도 불구하고, 현실적으로 NGO는 정부와 기업의 재정지원에 의존하지 않을 수 없다. 이것도 모자라서 각종 프로그램에서 서비스 요금을 받거나 바자회, 전시회, 음악회, 일일찻집, 보험회사 운영 등과 같은 수익사업을 한다. 한국의 경우, 양용희(1998)가 1998년 23개 NGO를 대상으로 조사한 바에 의하면 <표 1>과 같이 회비와 후원금은 41.2%로 절반에 미치지 못하고, 정부지원 및 공공기금이 전체 수입의 21.6%에 이른다.⁵⁾ 이 외에도 한국 NGO는 수익사업과 기업협찬 등을 통하여 재정을 충당하고 있다. NGO의 재정출처가 다양한 것은 선진국도 마찬가지이다. 미국의 자연보호단체인 TNC(The Nature Conservancy)는 2000년 연간 수입이 786,848,000달러였고, 이 중에서 현금 수입이 613,956,000달러였다. <표 2>에서 보는 바와 같이 회비, 개인기부금, 재단기부금은 현금수입의 53%를 차지하였다. 이것은 전체 재정수입의 40.5%에 해당하는 수치이다. 이 외의 나머지 재정은 정부지원, 기업기부금, 투자수익 등에 의존하였다.

NGO에 대한 정부의 재정지원은 NGO 재정에서 상당한 부분을 차지하고 있다. Simmons(1998)에 의하면 미국 NGO는 재정의 40%를 각종 공공지원에 의존하고 있다고 한다. 조효제(2000)는 미국에서 국제원조를 주요 목적으로 하는 대형 NGO들이 재정의 3분의 2 이상을 정부로부터 지원받는다 고 말한다. 독일, 프랑스, 벨기에, 네덜란드 등 유럽 선진국의 NGO는 재정의 절반 이상을 공공보조에 의존하고

5) <표 1>의 수치를 일반화하는 것은 경계해야 할 것이다.

<표 1> 한국 NGO의 수입 출처

수입원	비율(%)
회비 및 후원금	41.2
기업 협찬	8.5
정부 지원	14.8
공공 기금	6.8
수익사업	12.8
기 타	15.9
계	100.0

참고문헌 : 양용희(1998)

<표 2> 미국 TNC의 수입 출처

수입원	비율(%)
회비 및 개인기부금	36
재단기부금	17
정부 지원	10
기업기부금	5
투자사업	26
기 타	6
계	100

참고문헌 : Forman(2001)

있다고 조사되었다(김수현, 2001). 한국에서도 NGO는 재정의 20% 내지 30% 정도를 정부지원에 의존하고 있다.⁶⁾

Ⅲ. NGO에 대한 정부의 재정지원 논거

1. 정부의 NGO 재정지원에 대한 찬반논쟁

NGO에 대한 정부의 재정지원에 대해서는 찬반논쟁이 팽팽하다. 박상필(2001a)이 1999년 ‘서울 NGO세계대회’에 참여한 NGO지도자를 대상으로 조사한

6) 임승빈(2000)이 2000년 국정홍보처 민주공동체 실천사업에 참가한 33개 NGO를 대상으로 조사한 바에 의하면 1999년 재정에서 27.7%가 정부지원으로 충당되었다.

바에 의하면, 한국과 외국 모두 정부의 직접적인 재정지원을 찬성하는 비율이 높았다.⁷⁾ 주성수(2001)가 2000년 서울시정참여사업에 참여한 NGO실무자 93명을 대상으로 한 조사에서도 정부지원을 찬성하는 사람(57%)이 반대하는 사람(43%)보다 많았다.⁸⁾ NGO에 대한 정부의 재정지원은 무엇보다도 NGO의 재정에 도움이 될 수 있다. 강상욱(2001)이 2000년 서울시 소재 61개 NGO를 대상으로 조사한 바에 의하면, 77%가 정부의 재정지원이 NGO 성장에 도움이 되었다고 응답하였다.⁹⁾ 그리고 NGO에 대한 정부의 재정지원은 양자 간에 대화 기회를 촉진하고 파트너십을 형성할 수 있는 기회를 제공하는 긍정적인 효과가 있다(Drabek, 1987; Forman, 2001). 그러나, 정부는 NGO 활동에 대한 부정적인 시각을 가지고 있다(박상필, 2001a).¹⁰⁾ 이러한 부정적 시각은 정부가 NGO에 대하여 재정을 지원하고 공공서비스를 공동생산하기 위한 협력양식이 발달함에 따라 완화될 수 있다. 마찬가지로 NGO도 정부의 재정지원을 통하여 공공서비스를 제공함으로써 정부에 대한 이해를 높일 수 있다. 정부와 NGO는 반드시 대립이나 갈등관계만 형성하고 있는 것이 아니라, 필요에 따라 협력할 수도 있다. 즉, 정부와 NGO는 정책과 이슈에 따라 견제와 협력이 변증법적으로 조화되는 것이 바람직하다.

NGO에 대한 정부의 재정지원에 대하여 다수가 찬성함에도 불구하고 반대의 목소리도 만만치 않다. 먼저 NGO에 대한 정부의 재정지원은 NGO의 자율성을 침해할 수 있다. 정부가 선별적 재정지원을 통하여 NGO를 통제하거나 수직적 포섭을 시도하기 때문이다. 정부의 재정지원이 NGO 재정에서 차지하는 비율이 높으면 높을수록 NGO는 구조적으로 정부에 종속하게 된다. 그리고 NGO에 대한 정부의 재정지원은 NGO의 왜곡된 성장을 초래할 수 있다. NGO는 정부지원을 받기 위하

7) NGO의 재정충원 방법에서 회비와 개인기부금만으로 해야한다고 주장하는 사람은 한국(14.8%), 외국(15.1%) 모두 낮았다. 반면에 정부지원금이 포함되어야 한다고 주장하는 사람은 한국(53.2%), 외국(55.7%) 모두 절반을 넘었다. 정부의 재정지원 수준에 대한 물음에서도 한국(54.9%)과 외국(55.3%) 모두 간접지원보다 직접지원을 찬성하는 비율이 높았다.

8) 한편, 주성수의 연구에서는 서울시 공무원 217명 중에서 84%가 NGO에 대한 정부의 재정지원을 반대하였다.

9) 강상욱의 연구에서 정부의 재정지원이 NGO의 성장에 어느 정도 도움이 되었느냐는 질문에 대한 답변은 크게 도움이 되었다(23.0%), 어느 정도 도움이 되었다(54.2%), 그저 그렇다(9.8%), 별로 도움이 되지 않았다(3.3%), 전혀 도움이 되지 않았다(0.0%) 등이었다.

10) NGO에 대한 정부시각이 어떠한가는 물음에 한국은 적대적(18.8%), 보통(53.2%), 우호적(27.9%) 등이었고, 외국은 적대적(8.4%), 보통(53.3%), 우호적(38.3%) 등이었다.

여 본래의 사명보다는 재정지원을 받기 쉬운 방향으로 사업을 구상하고 조직을 형성하며 서류작업에 몰두하게 된다. 이로 인하여 정부비판과 견제라는 NGO 본래의 사명에서 이탈할 수 있다. 뿐만 아니라, 시민사회 내에서 정부의 재정지원을 받기 위하여 서로 경쟁하고 감시하는 것은 NGO 간의 협력과 연대정신을 파괴할 수 있다. 또한, NGO가 재정을 지원받기 위하여 서류작업에 매달리게 되면 조직은 관료화되기 마련이다. 마지막으로 NGO에 대한 정부의 재정지원은 궁극적으로 NGO의 재정독립을 저해할 수 있다. NGO 재정에서 정부가 차지하는 비율이 높아지면 NGO는 회비나 기부금 확충보다는 정부의 재정지원에 의존하는 경향이 나타나게 된다. 이것은 회비나 기부금으로 운영되는 이상적인 재정모델 구축을 향한 NGO의 창의적인 노력을 방해하게 된다.

NGO에 대한 정부의 재정지원은 국가마다 다르다. 민주주의가 발달하고 복지국가 시스템이 잘 구축된 선진국에서는 NGO에 대한 정부의 재정지원이 자연스럽게 받아들여지고 NGO의 자율성 침해도 상대적으로 적다. 미국과 같은 선진국에서는 공공기금의 형태로 NGO를 지원하고 있다. 후진국의 민주주의 발전에 기여하는 NGO에 재정을 지원하는 NED(National Endowment for Democracy)가 대표적이다.¹¹⁾ 영국에서는 우리 나라와 같이 보조금(grant) 형태로 직접 자금을 지원하기도 한다. 1998년 영국은 중앙과 지방을 합쳐서 NGO에 약 3억 달러 상당의 보조금을 지급하였다. 그러나 한국과 같이 정부에 대한 신뢰가 낮고 아직도 권위적인 요소가 많이 남아 있는 상태에서 정부가 NGO에 재정을 지원하는 것은 NGO의 신뢰도를 낮추고 시민참여를 저해할 수 있다. 그러나 정부의 재정지원이 현실적으로 이루어지지 않으면 한국 NGO는 심각한 운영문제에 봉착하게 된다. 한국에서 NGO가 정부의 지원없이 시민사회 영역에서 재정을 충당해야 한다는 순수주의는 일종의 자발적 결사체에 대한 신화(myth of voluntarism)에 불과하다.

NGO에 대한 정부의 재정지원에 대해서는 전략적이고 분석적인 태도를 가지고 접근하는 것이 필요하다. 즉, 장기적으로 시민사회의 능력이 증진되면 정부의 재정지원을 줄이거나 폐지할 수 있지만, 현실적으로는 현재의 외적 환경과 내적 역량을 고려하여야 한다. 그리고 NGO가 정부로부터 재정을 지원받는 것이 기회비용면에서 어떠한지도 따져보아야 할 것이다. 또한 NGO도 여러 가지 종류가 있고 여러 가지 기능을 수행하기 때문에 NGO의 종류와 기능에 따라 분석적으로 접근

11) 미국의 NED는 수입을 대부분을 정부기금(USAID : United States Agency for International Development)에서 지원받는다.

하여야 한다. 예를 들면, 정부견제적 역할을 수행하는 NGO와 정부를 대신하여 복지서비스를 제공하는 NGO는 정부지원에 대한 찬반 논리에 있어서 차이가 있을 수밖에 없을 것이다.

2. NGO에 대한 정부의 재정지원 논거

현실적으로 NGO는 재정의 상당 부분을 정부지원에 의존하고 있다. NGO에 대한 정부의 재정지원은 선진국에서도 제도화되어 있고, 한국에서도 제도화되는 과정에 있다. 따라서 NGO에 대한 정부의 재정지원에 대하여 반드시 부정적 시각을 가질 필요는 없다. NGO가 재정을 회비와 기부금에만 의존하는 이상적인 모델에도 불구하고, 정부가 NGO에 재정을 지원해야 한다면 그 논리적 근거는 무엇인가. NGO는 공익을 추구하는 민간단체이고, 정부와 협력하거나 단독으로 후기산업사회의 각종 사회문제를 해결하는 유용한 장치지만, 극심한 재정빈곤을 겪고 있다. 정부가 강제력을 동원하여 세금을 거두고 공공의 목적을 실현하기 위하여 그것을 어떠한 방법으로 사용할 것인가는 민주성·형평성·효율성·효과성 등 여러 가지 행정이념에 따라 결정된다. NGO에 대한 지원을 통하여 사회문제를 해결하는 방법도 그 중의 유용한 하나의 방법이 될 수 있다. 여기에서는 이러한 사실에 근거하여 NGO에 대한 정부의 재정지원 논거에 대하여 살펴보기로 하겠다.

NGO는 공익을 추구하는 시민사회의 자발적 결사체로서 국가권력과 경제권력을 견제할 뿐만 아니라, 복지서비스를 제공하고 사회적 갈등을 조정하며, 사회적 약자의 이익을 대변하고 민주시민교육 기능을 담당한다. 공익의 개념을 정의하기란 간단하지 않지만, 여기서는 사회 구성원 불특정 다수의 이익과 사회적 약자의 이익을 포함하는 적극적인 개념으로 정의한다. 사회적 약자의 이익을 추구하는 행동은 집단이익으로 전화될 가능성이 있으나 대체로 사회전체를 유익하게 한다. NGO의 공익활동이 현대사회에서 중요한 의미를 갖는 것은 공적 영역의 확대와 국가 역할의 한계와 결부되어 있다. 오늘날에는 과거에 사적 영역으로 간주되었던 복지·교육·문화·위생·환경·소비 등의 영역이 공적 영역에 편입됨에 따라 삶의 질에 대한 시민의 요구가 증대하였다. 삶의 질은 단순히 억압·착취·불평등·소외로부터의 해방만으로 해결되지 않는다. 그것은 공동체사회에서 자발적인 행동과 유대를 통하여 공공업무에 참여하고 타자를 고려하는 행동 속에서, 자신의 잠재력을 개발하고 노동에 대한 동기부여를 얻게 되는 자아실현의 정치 속에서 가능하다. 삶의 질에 대한 개인의 관심은 지역사회나 주권국가의 범위를 벗어

나 국제적으로 확대된다. 제3세계의 빈곤·전쟁·자연재해를 예방하거나 극복하기 위하여 자원활동에 참여하고, 환경과 생태계를 보호하기 위하여 국가이기주의나 다국적기업을 견제하는 활동으로 이어진다. 이러한 역할을 국가가 모두 수행할 수 없을 뿐만 아니라 그렇게 하는 것은 바람직하지도 않다. 이러한 경향은 복지국가 위기 이후에 신자유주의 이념이 부상함에 따라 더욱 강화되고 있다. 따라서 시민사회의 자발적 에너지를 동원하는 각종 NGO들이 국가와 협조하거나 견제 활동을 통하여 공공의 이익을 위한 활동에 나서고 있다.

NGO가 공익을 추구한다는 사실만으로 정부가 재정을 지원하기는 어렵다. 공익을 추구하는 것은 NGO뿐만 아니라, 다양한 차원의 정부조직, 준정부조직, 국제기구, 그리고 민간영역의 다른 비영리단체도 있다. NGO는 공익을 추구할 뿐만 아니라 자발적 참여에 근거하여 각종 사회문제를 효과적으로 해결하는 사회적 장치이다. 고도의 자율성과 다원성을 특징으로 하는 현대사회에서 인간은 누구나 자신의 삶을 창조적으로 발전시키기를 원하고 자신에 대한 성찰을 통하여 사회 속에서 자신의 정체성과 권리를 인식·획득하고자 한다. 가치가 분화되고 사회조직이 다원화됨에 따라 탈물질적인 가치에 대한 관심이 증대하고 갈등이 빈번하게 일어나고 있다. 그리고 세계화의 추세 속에서 국민국가의 범위를 뛰어넘는 교류와 갈등이 교차하고 있다. 이 속에서 개인에게 자율성과 정체성을 부여하고, 자율적으로 사회갈등을 조정하며, 국제협력을 강화하는 것은 주권국가나 국제기구의 역할만으로는 한계가 있다. 더구나 한국사회는 정경유착, 부정부패, 연고주의, 가족주의, 지역주의 등과 같은 전통 속에서 경제성장과 민주화라는 이중적 목표를 성취하여야 한다. 이것은 국가의 계획과 통제만으로는 달성하기 어렵다. 개인의 다원적 가치를 실현하고 공동체의 이익을 증진하기 위해서는 시민사회의 자발적 에너지를 국가개혁과 사회발전에 적극적으로 이용할 수 있어야 한다. 현대사회에서 국가의 한계를 극복하고 참여민주주의, 다원적 공동체, 상호주관적 인간관계 등을 가능케 하는 데 각종 NGO들이 중요한 역할을 하고 있다. NGO는 시민의 자발적 참여와 연대를 통하여 현대사회의 각종 사회문제를 효과적으로 해결할 수 있다. 더구나 신자유주의 이념의 찬반논쟁을 떠나서 지나친 정부기능 확대는 행정의 효율성과 적응력을 해치게 된다. NGO의 공공서비스 생산과 사회문제 해결에의 참여는 서비스 주체를 다원화하고 사회문제의 자율적 조정능력을 증진시킨다는 측면에서 효율적일 수도 있다.

NGO가 비록 공익을 추구하고 사회문제를 효과적으로 해결한다고 하더라도 회원의 회비와 기부금으로 재정을 충당할 수 있다면 굳이 정부의 재정지원이 필요

하지 않을 것이다. 앞서 살펴본 바와 같이, 정부의 재정지원은 NGO의 자율성을 침해하고 NGO의 자립능력을 위축시킬 수 있다. 그러나 NGO는 후진국뿐만 아니라 선진국에서도 심각한 재정난을 겪고 있기 때문에 정부의 지원이 필요하다. 물론, NGO에 대한 공적 자금의 지원은 NGO의 목적과 성과에 대한 타당성 조사에 근거하여야 할 것이다. 한국의 경우, NGO의 재정난은 일시적인 문제가 아니라 시민사회의 토대가 빈약하다는 구조적인 한계이다. 시민들은 공동체활동에 대한 참여에 큰 관심을 보이지 않고 기부금을 제공하는 데도 인색하다. NGO는 최소한 일정한 공간의 사무실 유지, 일정한 수의 상근자 충원, 단체의 목적에 맞는 일정한 사업의 수행에 필요한 재정을 확보하여야 한다. NGO가 이러한 기본적인 재정을 확보하지 못하고 재정을 충당하기 위하여 기업의 지원을 요청하거나 수익사업에 치중할 경우, 기업의 기회주의적 속성과 환경파괴 행위를 견제할 수 없고 인력과 시간을 재정확보 활동에 낭비하게 된다. 한국은 지금까지 시민사회의 토대가 빈약한 데도 민주화운동을 하던 지도자와 상근자들의 헌신적인 노력에 의하여 시민운동을 지속해 왔다. 그러나 현재와 같이 재정빈곤이 계속된다면 NGO의 활동 기반이 침하되고 리더십의 쇠퇴를 겪게 될 위험에 놓여 있다. 그것은 곧 시민운동을 전개할 수 있는 조직역량의 위축을 의미한다. 따라서 현재로서는 정부나 공공기금에서 NGO를 지원하기 위한 제도적인 장치가 강구되어야 한다.

지금까지 살펴본 바와 같이 NGO의 공익성, 사회문제 해결능력, 재정빈곤 등을 감안한다면 공익성이 강하고 성과를 많이 내고 있는 NGO에 대해서는 정부가 적극적으로 재정을 지원하는 것이 필요하다. 오늘날 하이테크혁명이라고 하는 '제3의 혁명' 이후에 기술의 발달에 따라 실업이 증가하고 있다. 경제성장에 힘입어 탈물질적인 가치에 대한 관심이 증대하고 부와 시간의 평등에 대한 요구도 확대되고 있다. 대의민주주의가 한계를 드러내게 됨에 따라 공공업무에 대한 시민참여의 중요성이 강화되고 있다. 이러한 상황에서 국가는 단순히 화폐의 분배가 아니라, 사회적 유용성을 갖는 각종 자발적 민간단체에 자금을 지원하고, 이를 통하여 사회문제를 해결하고 시민의 욕구를 충족하는 창의적인 노력이 필요하다(박상필, 2001b; Gorz, 1993; Inglehart, 1977; Lipietz, 1993; Rifkin, 1996).

IV. NGO에 대한 정부의 재정지원 유형 비교

1. 비교의 기준

한국에서 NGO에 대한 정부의 재정지원은 여러 가지 유형이 있다. 각 유형에서 우리의 관심을 끄는 쟁점은 다음 세 가지로 축약할 수 있다. 첫째, 정부의 재정지원이 NGO의 자율성에 미치는 영향이다. 실제로 정부의 재정지원은 정부의 간섭과 통제를 수반하게 되고, 정부가 원하는 방향으로 시민운동을 유도하게 된다. 그리고 정부의 재정지원은 장기적으로 NGO의 재정자립을 강화하는 것이 아니라 왜곡할 수 있다는 문제점을 안고 있다. 정부의 재정지원이 NGO의 자율성을 침해하고 왜곡한다면 이것은 궁극적으로 시민사회의 능력을 증진하는 것이 아니라 위축시키는 결과를 가져온다. 시민사회의 능력을 증진하기 위해서는 국가를 대신하여 복지서비스를 제공하는 NGO의 역할도 중요하지만, 국가권력을 견제하여 정책변화를 유도하고 국가의 억압으로부터 시민의 자유와 권리를 보호하는 역할도 중요하다.

둘째, 정부의 재정지원이 실제로 NGO의 재정을 충족시키는가 하는 문제이다. 정부의 재정지원이 NGO 재정의 대부분을 차지하는 것은 바람직하지 않지만,¹²⁾ 고유의 사업을 추진하는 데 별로 도움이 되지 않는다면 이것은 커다란 의미를 갖기 어렵다. 정부의 재정지원은 NGO의 재정빈곤을 극복하기 위한 대안으로 제시된 것이기 때문이다. 그리고 정부의 재정지원이 일시적일 경우 NGO의 재정을 충족시키는 데 한계가 있다. 다년 간 지속적으로 지원되어야만 NGO가 장기적인 전망을 가지고 단체의 이념에 맞는 사업을 수행할 수 있다. 또한, 각종 NGO는 정부 지원금을 사업비 외에 사용할 수 있기를 원한다. 이것은 NGO 활동이 인건비와 같은 경상비의 지출이 많기 때문이다. 1999년 행정자치부의 재정지원을 사업유형별로 분류하면 교육·토론회(40%), 문화행사 및 현장활동(22%), 실태조사(19%), 캠페인(16%) 등이다(한국시민단체협의회, 1999).¹³⁾ 이러한 활동들은 상근자가 기존 임무와 동시에 진행하기가 어렵다. 따라서 NGO가 사업을 원활하게 수행하기

12) NGO에 대한 재정지원자는 정부가 아니라도 반대급부를 바라고 영향력을 행사하게 된다. 정부에 의한 지원은 오히려 NGO 본연의 사명인 공공성을 반영한다는 측면에서 긍정적인 수도 있다.

13) 2000년 국정홍보처 지원사업을 유형별로 분류하면 교육·토론회(45.2%), 실태조사(28.0%), 문화행사 및 현장활동(12.9%), 캠페인(9.7%) 등이었다(국정홍보처, 2000).

위해서는 경상비에 대한 지출을 어느 정도 허용하여야 한다.

셋째, 정부의 재정지원이 NGO의 사업수행, 정부와의 관계, 시민사회로부터의 지지 등에서 신뢰를 얻는 데 어떠한 효과가 있느냐 하는 문제이다. 정부로부터 재정을 지원받는 단체는 공익목적에 자금을 효율적으로 사용하고 투명하게 회계를 처리하여야 한다. 형식적으로 사업을 진행하거나 자금을 사적 용도에 유용하면 NGO의 도덕성을 훼손하게 된다. 그리고 NGO에 대한 재정지원으로 인하여 정부와 NGO가 협력관계를 구축하여 상호 부정적 시각을 해소하고 시민의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 기회가 되어야 한다.¹⁴⁾ 그리고 궁극적으로는 NGO에 대한 재정지원이 시민사회의 신뢰와 지지를 확보하는 데 긍정적으로 작용하여야 한다. 정부의 재정지원이 시민의 지지와 참여를 저해하게 된다면 기존 제도의 문제점을 극복하는 새로운 지원방안을 모색하여야 할 것이다.

이상에서 살펴본 비교의 기준과 내용을 정리하면 <표 3>과 같다.

<표 3> NGO에 대한 정부의 재정지원 유형 비교의 기준과 내용

기 준	주 요 내 용
자율성 확보	NGO에 대한 정부의 간섭은 어느 정도인가? NGO의 사명 이탈 가능성은 어느 정도인가? 장기적으로 NGO의 재정자립을 강화하는가?
재정충족 정도	NGO의 재정을 어느 정도 충족시키는가? 다년 간 지속적인 지원이 가능한가? 지원금에서 사업비 외에 사용이 가능한가?
신뢰구축 효과	자금사용의 효율성과 회계투명도는 어느 정도인가? NGO와 정부 간의 신뢰구축에 도움이 되는가? NGO의 시민사회 신뢰 확보에 도움이 되는가?

NGO의 자율성은 정부의 재정지원에 따르는 조건, 단체의 목적과 정부지원 사업의 일치여부, 장기적인 NGO의 재정자립 여부로 결정할 수 있다. 재정충족도는 정부의 재정지원이 NGO의 수입에서 차지하는 비율, 사업비에서 차지하는 비율, 지속성의 여부, 경상비 지출 허용 여부 및 정도를 추적함으로써 알 수 있다. NGO에 대한 정부의 재정지원이 신뢰구축에 어느 정도 효과적이냐는 재정지원 이후

14) 여기서 협력이라 함은 종속과 같은 부정적 의미가 아니다. 협력은 두 개 이상의 조직이 각각 자기 정체성과 관리능력을 가지고 기본 이념에 반하지 않는 범위 내에서 공동의 목표를 성취하기 위하여 공동행동을 취하는 것이다.

NGO의 사업평가와 회계보고, 정부와의 관계에서 신뢰형성 정도, 시민사회의 지지 정도 등으로 판단할 수 있다.

2. NGO에 대한 정부의 재정지원 유형 비교

우리 나라에서 NGO에 대한 정부의 재정지원 유형은 크게 다섯 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 행정자치부나 국정홍보처가 공개모집과 경쟁을 통하여 자금을 지원하는 형태이다. 둘째, 정부의 각 부처가 개별적으로 일부 공공업무에 대하여 NGO와 단독계약을 통하여 자금을 지원하는 형태이다. 셋째, 시대적 요청으로 일정한 시민운동을 전개할 필요가 있는 영역에 대하여 정부가 단체의 설립부터 운영자금 전액을 지원하는 형태이다. 넷째, 특별법에 의하여 특별한 단체에 대하여 배타적으로 자금을 지원하는 형태이다. 이 유형은 ‘비영리민간단체지원법’의 제정 이후 실제적인 지원은 거의 하지 않고 있으나 아직도 그 법이 유효하고 과거에 활발하게 지원되었기 때문에 여기서 살펴보기로 한다.¹⁵⁾ 다섯째, 정부가 직접 NGO에 자금을 지원하는 것이 아니라 각종 기금에 자금을 지원하고, 이 기금이 NGO에 자금을 지원하는 형태이다. 기금형태는 정부 산하에 여성발전기금이 있고, 설립 당시 정부가 일정한 역할을 한 환경발전기금이 있다.¹⁶⁾ 그러나 민간기금에 정부가

15) 새마을운동중앙협의회, 바르게살기운동중앙협의회 등은 소위 관변단체로 불리면서 NGO에 포함시킬 수 있으나 하는 문제가 있다. 관변단체란 군부정권 하에서 국가가 권력의 정통성과 정당성을 인정받지 못하고 시민사회가 국가에 상대적인 견제능력과 자율성을 축적하지 못한 상태에서 발생한 개념이다. 그러나 오늘날 국가권력은 정통성을 가지고 있고 시민사회 또한 일정한 자율성을 가지고 있다. 따라서 시민단체와 관변단체 간의 경계가 애매모호하다. 한번 관변단체였던 단체가 변화를 꾀하고 있는데 영원히 관변단체로 낙인찍을 수는 없을 것이다.

16) 민간기금이 정부로부터 재정을 지원받아 NGO에 자금을 지원하는 형태는 NGO의 재정빈곤 문제를 해결하기 위한 하나의 대안으로서 여러 차례 제안되었다(성경룡, 1997; 박상필, 2001a). 그러나 현재로서는 이러한 형태는 존재하지 않고, 정부기관으로 존재하면서 정부로부터 재정을 지원받거나, 민간조직으로 존재하면서 정부로부터 재정을 지원받지 않는 형태가 있다. 전자의 예가 여성발전기금이고, 후자의 예가 환경발전기금이다. 여성발전기금은 1995년 북경여성대회 이후 여성의 발전과 사회참여 확대를 위하여 1995년 제정된 ‘여성발전기본법’에 근거하여 1997년 여성부 내에 설치되었다. 1998년부터 NGO에 대한 지원사업을 개시했는데, 2000년에는 24개 공모사업과 4개 자체 기획사업에 5억 9천만 원을 지원하였다. 2001년에는 공모사업이 없었고 여성인력 양성, 여성권의 보장, 여성 국제협력 등 여성발전기금 자체에서 기획한 사업에 14억 9천만 원을 사용하였다. 환경발전기금은 설립 당시 정부가 일정한

자금을 지원하는 형태는 아직 발견하기 어렵기 때문에 여기서는 제외하기로 한다. 이상에서 설명한 지원유형과 정부의 주관부서, 지원받는 대표 단체, 법적 근거 등을 정리하면 <표 4>와 같다.

<표 4> NGO에 대한 정부의 재정지원 유형

지원 유형	주관 부서	지원받는 단체	법적 근거
공개경쟁	행정자치부	환경운동연합	비영리민간단체지원법
	국정홍보처	열린사회시민연합	없음(민간지원 예산)
단독계약	행정자치부	경제정의실천시민연합	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률
	재정경제부	녹색소비자연대	
단체설립 지원	산업자원부	에너지시민연대	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률
	환경부	쓰레기문제를 해결하는 시민운동협의회	
특별지원	행정자치부	새마을운동중앙협의회	새마을운동조직육성법
	행정자치부	바르게살기운동중앙협의회	바르게살기운동조직육성법

각 지원 유형에서 정부의 지원을 받는 단체는 많이 있으나 여기서는 연구의 제약상 각 유형에서 두 개 단체만을 조사하였다. 그리고 조사과정에서 다른 단체에도 적용되는 일반적인 사실을 얻으려고 노력하였다. 각 지원 유형에 대한 구체적인 내용을 살펴보기로 하자.

1) 공개경쟁

행정자치부나 국정홍보처에서 공개경쟁을 통하여 NGO에 자금을 지원하는 형태는 많은 단체들이 참여하고 있다. 2000년 행정자치부 지원 프로그램에는 340개 단체가 신청하여 151개 단체가 선정되었고 총 75억 원이 지원되었다.¹⁷⁾ 평균 경쟁률은 2.3대 1이었고, 단체당 평균 지원금액은 5천만 원이었다. 한편, 2000년 국정홍보처 지원 프로그램에는 67개 단체가 신청하여 33개 단체가 선정되었고 총 9억 5천만 원의 재정을 지원 받았다. 평균 경쟁률은 2대 1이었고, 단체당 평균 지원금액은 2천 9백만 원이었다.

먼저 자율성의 측면에서 살펴보자. 공개경쟁에 의한 지원형태는 포괄적이지만 정부가 미리 지원사업의 범위를 정한다.¹⁸⁾ 지정된 사업이 NGO의 주요 목적에서

역할을 하였으나 정부가 직접 재정을 지원하지는 않는다.

17) 건수로는 432개 건수가 신청되어 195개 건수가 선정되었다. 따라서 1개 단체가 2개 이상의 사업을 지원받는 경우도 있었다.

크게 벗어나는 것은 아니지만, 정부지원이 없으면 NGO들이 반드시 추진해야 할 사업은 아니다.¹⁹⁾ 물론, 정부견제적인 부정부패방지와 관련된 사업도 지원이 가능하다. NGO는 정부지원을 받기 위하여 일정한 사업계획서를 작성하고, 선정되어 지원을 받은 후에는 사업보고와 회계보고를 한다. 따라서 사업과 관련된 의사결정 과정에 대한 정부의 간섭은 없으나 정부가 원하는 방식으로 계획서를 작성해야 한다. 특히 경쟁을 뚫고 지원을 받기 위해서는 정부가 정한 원칙에 따르지 않을 수 없다. 지원사업은 대체로 단체의 고유목적이나 사명과 어느 정도 일치하였다. 정부의 지원금액은 단체를 유지하고 고유사업을 진행하는 데 한계가 있기 때문에 재정자립을 위한 노력을 크게 훼손하지는 않는다.

재정충족 정도에서 볼 때 정부지원은 NGO 전체 재정의 10% 이내였다.²⁰⁾ 2000년 환경운동연합이 행정자치부로부터 2개 사업에서 지원받은 1억 8천만 원은 연간 예산 20억 원 중 9%에 해당하였다. 그리고 열린사회시민연합이 국정홍보처로부터 1개 사업에 지원받은 4천 5백만 원은 전체 예산 5억 2천만 원의 8.7%였다. 따라서 전체 예산에서 차지하는 비율은 적었지만, 사업비에서 차지하는 비율이 높기 때문에 어느 정도 도움이 되었다. 두 단체 모두 정부로부터 지난 몇 년 간 재정지원을 받아 왔으나 동일한 사업은 아니었다.²¹⁾ 또한, 정부지원금은 사업비 이외의 사용이 원칙적으로 금지되어 있어서 NGO들은 지원금액에서 일정한 비율의 인건비와 경상비 지출 허용을 요구하고 있다.

신뢰구축 효과에서는 먼저 자금사용의 효율성에 있어서 두 단체 모두 어느 정도 효율적으로 사용하고 있었다. 물론, 이것은 정부나 시장에서 수행하는 것에 비하여 상대적으로 효율적이라는 의미이다. 정부는 사업평가와 회계보고를 받지만

18) 행정자치부에서 실시하는 공개 경쟁은 1999년 자유공모사업이 있었으나 2000년부터는 없어졌다.

19) 2000년 환경운동연합이 행정자치부로부터 자금지원을 받은 사업은 ‘공단지역의 민관환경안전망 구축사업’과 ‘환경생태문화 가이드양성 프로그램 개발을 위한 기초조사 및 교재개발’ 등 두 가지 사업이었다. 그리고 열린사회시민연합이 국정홍보처로부터 자금을 지원받은 사업은 ‘주민참여 삶터가꾸기사업’이었다.

20) 1999년 행정자치부가 123개 단체에 75억 원을 지원하였기 때문에 단체당 평균 지원액은 6천만 원이었다. 이 때 지원한 단체의 연간 평균 예산이 9.9억 원이었다. 따라서 행정자치부에서 지원한 금액만 따진다면 전체 예산의 6%를 차지하였다(이근주, 2000).

21) 행정자치부가 시행하는 사업에서 1999년과 2000년 연속으로 지원받은 단체는 전체 151개 단체 중 87개 단체로 40%였고, 이 중에서 동일하거나 유사한 사업에 연속으로 지원받은 단체는 41개 단체로 전체의 27%였다(이근주, 2000).

실질적인 심사는 이루어지지 않고 있다. 다만, 경쟁을 거치고 일정한 사업경력을 가진 단체이기 때문에 다른 단체에 비하여 내부통제 시스템이 잘 발달되어 있었다. 정부와의 관계에서 상호 이해는 높일 수 있으나, 재정지원을 통하여 정책참여의 확대는 거의 이루어지지 않고 있다. 시민사회로부터는 정부지원을 받아 사업을 수행한다는 도덕적인 비판이 있다. 그러나 일정한 경쟁을 거쳤고, 효율적이고 효과적으로 사업을 진행하기 때문에 시민사회로부터 단체의 지지와 신뢰를 확보하는 데 도움이 되었다.

2) 단독계약

정부와 단독으로 프로젝트를 통하여 자금을 지원받는 형태는 예가 많이 있는 것으로 추정되고 있으나 이를 발견하는 것은 쉽지 않았다. 2000년 ‘비영리민간단체지원법’이 발효되어 행정자치부와 지방자치단체에서 공개 경쟁을 통하여 재정을 지원하고 있기 때문에 개별 프로젝트는 상대적으로 줄었다. 그리고 다른 법률에 근거하고 있는 정부지원 형태도 점점 경쟁형태로 나아가고 있는 실정이다. 경제정의실천시민연대(경실련)나 녹색소비자연대가 정부로부터 단독 계약을 통하여 자금을 지원받은 것도 약간 변형된 형태로서 완전한 단독 계약은 아니었다.²²⁾

단독계약은 정부가 직접 공공서비스를 생산하는 것이 아니라 NGO에 위임할 때 사용하는 방법이다. 경실련의 경우에는 경실련이 제안한 것이지만 정부사업과 관련이 있는 것이고, 녹색소비자연대의 경우에는 정부가 미리 사업을 정하여 NGO에 사업수행을 제안한 것이다. 정부에서 대체로 어느 정도 영향력과 사업수행능력을 가진 단체를 선정하기 때문에 정치적 이용도 가능하다. 물론, 정부의 재정지원을 받기 위해서는 정부가 원하는 일정한 사업계획서를 제출해야 한다. 정부가 일정한 사업에 대하여 그와 관련있는 단체에 프로젝트를 주는 것이기 때문에 단체의 목적으로부터 크게 이탈하지는 않지만, 단체의 고유목적과 딱 맞아 떨어지는 것은 아니다. 단독계약의 지원형태는 NGO로서는 일회성 지원이기 때문에 NGO의 장기적 재정원조에는 한계가 있다.²³⁾ 따라서 NGO는 이러한 정부지원에

22) 경실련의 경우는 단독 계약이기는 하지만, 경실련에서 제안한 사업을 공동으로 주최하면서 행정자치부가 경실련에 자금을 지원한 것이 아니라, 행정자치부가 별도로 직접 사업비용을 지급하였다. 그리고 녹색소비자연대의 경우도 단독 계약이기는 하지만, 재정경제부 산하의 국세청이 복수단체를 지정하여 프로젝트 계획서 제출을 요구하였고 여기서 선정되었기 때문에 지원받은 경우이다.

23) 경실련의 경우에는 2000년 단독 계약으로 정부지원을 받았으나 2001년부터는 어떠한 유형의 정부지원도 받지 않겠다고 공언하였다. 그리고 녹색소비자연대도 2000년

의존하지 않고 자체의 재정구축을 해야 하기 때문에 재정자립 정신을 크게 훼손하지는 않는다.

재정충족도의 측면에서 볼 때 단독계약은 지원액도 크고 NGO의 예산에서 차지하는 비율도 높다. 경실련은 2000년 ‘지방자치개혁 박람회’ 1개 사업에 1억 1천만원의 지원금을 받았다.²⁴⁾ 이것은 경실련 자체 예산 10억원과 지원액을 포함한 액수의 9.9%에 해당하였다. 녹색소비자연대는 2000년 국세청으로부터 ‘세금바르게 내기운동’ 1개 사업에 1억 원을 지원받았다. 이것은 녹색소비자연대의 연간 예산 3억 원의 33%에 해당하였다.²⁵⁾ 따라서 단독계약 형태는 NGO의 재정에 상당한 도움이 되었다. 그러나 이것은 다년 간 지속되는 형태가 아니라 1년에 한하여 지원되는 형태이다. 단독계약은 일종의 사업위임 형태이기 때문에 일정한 정도의 인건비 지출이 가능하다.²⁶⁾

자금의 사용에 대한 감독은 공개경쟁보다 엄격하다. 정부는 단체로부터 사업평가와 회계보고를 받을 뿐만 아니라 중간평가를 실시하기도 한다. 그러나 NGO가 어떻게 자금을 사용하고 있는지를 엄격하게 심사하고 감독하는 것은 한계가 있을 것이다. 정부지원을 통하여 사업을 수행함으로써 정부와의 이해의 폭을 넓히고 정책참여에 대한 기회가 확대되지만, 정부조직과 NGO와의 문화의 차이 때문에 협력양식의 발달에는 한계가 있다. 단독계약은 시민사회 내에서 비판이 만만치 않다. 영향력을 가진 거대조직이 비공개적으로 정부지원을 받기 때문에 여기서 제외되는 단체의 불만을 사게 된다. 그러나 정부지원을 통한 사업수행은 NGO의 역량을 강화하는 데 도움이 되었다.²⁷⁾

이전과 이후에 이러한 단독 계약이 없었다.

- 24) 1억 1천만 원은 행정자치부가 이 사업에 지불한 금액이지만 경실련에 지원한 것이 아니라 직접 경비를 지불한 것이다. 이것은 경실련 소속 인사와 정부 공무원이 공동으로 구성된 조직위원회에서 사업을 추진하였기 때문에 가능하였다.
- 25) 3억 원은 녹색소비자연대의 서울본부의 예산이다. 지원받은 1억 원 중에서 서울본부가 직접 사용한 금액은 4천만 원이고 나머지는 지방에 있는 단체에 이전하였다. 따라서 서울만 따져본다면 3억 원 중에서 4천만 원이기 때문에 13%에 해당한다고 볼 수 있다.
- 26) 경실련의 경우에는 인건비나 경상비의 지출이 없었다. 정부는 임대료, 부스설치비 등 주로 하드웨어에 비용을 지출하였다. 그러나 녹색소비자연대의 경우는 30%까지 인건비 등에 사용하였다.
- 27) 경실련의 경우 지방자치단체에 대한 영향력이 크게 확대되었고, 녹색소비자연대의 경우는 전문분야에 대한 정보획득, 상근자의 능력증진 등에 크게 도움이 되었다.

3) 단체설립 지원

중앙정부에서 단체의 설립부터 자금을 지원하는 형태는 흔하지 않다. 대표적인 것이 산업자원부와 환경부에서 각각 에너지문제와 쓰레기문제를 해결하는 단체의 설립과 사업수행 및 운영에 자금을 지원하는 경우이다.²⁸⁾ 에너지시민연대는 2000년 6월에 250개 환경·여성·소비자단체가 에너지문제의 심각성을 절감하여 연합체를 만들고 정부의 재정지원을 요구하였다. 쓰레기문제를 해결하는 시민운동협의회(쓰레기운동협의회)는 1997년 270개 환경단체가 쓰레기문제를 해결하기 위하여 협의체를 구성하고 정부의 재정지원을 받았다.

단체설립 때부터 정부가 재정을 지원하는 형태는 매년 시민단체 본부(협의체)에서 회원단체로부터 사업계획서를 받아 이를 정부에 제출하지만, 사업범위와 방식에 대한 정부간섭이 거의 없다. NGO가 스스로 에너지와 쓰레기문제에 관하여 사업내용을 결정한다.²⁹⁾ 그리고 단체의 고유사명과 관계없는 사업을 하지 않는다. 그것은 협의체에 참여한 단체가 각각 에너지나 쓰레기문제와 관련이 있어서 스스로 가입한 단체들이기 때문이다.³⁰⁾ 단체의 설립과정에서 시민사회 스스로 에너지와 쓰레기문제를 해결하기 위하여 연대모임을 결성한 것이지만, 현재로서는 정부의 지원이 없으면 단체가 존립하기 어렵고 별도로 재정자립계획을 세우고 있지도 않다.

재정충족의 측면에서는 정부지원금이 전체 재정의 100%를 차지하고 있다. 2000년 에너지시민연대는 산업자원부 산하 에너지관리공단으로부터 15억 원을 지원받았고,³¹⁾ 쓰레기운동협의회는 5억 8천만 원을 지원받았다. 두 단체 모두 정부 지원 금액이 사업을 수행하는 데 부족하지만, 정부지원 금액이 다른 유형에 비하여 높은 편이다. 그리고 정부지원도 다년 간 지속적으로 지원되고 있다. 에너지시민연대의 경우 2003년에 1차평가를 하여 계속 지원여부를 결정하기로 되어 있으나, 에너지문제가 존재하는 한 정부지원이 중지되기는 어렵다. 이것은 쓰레기문제도 마찬가지다. 그리고 지원금에서 본부의 인건비나 사무실 운영비 지출이

28) 지방자치단체의 경우, 서울시에서 장묘문화개선과 화장실문화개선을 위하여 단체설립부터 자금을 지원하고 있다.

29) 물론, 정부정책에 반대되는 사업(예 : 원자력 반대)은 제출이 불가능하다.

30) 협의체에 대한 가입도 매우 쉬워서 2개 회원단체의 지지가 있으면 협의체 가입이 가능하다.

31) 에너지 시민연대는 2000년 6월에 결성되었기 때문에 2000년에는 6개월분 7억 5천만 원을 지원받았고, 2001년에는 15억 원을 지원받았다. 따라서 2000년의 경우 1년을 계산하여 15억 원으로 계산하였다.

가능하다.³²⁾ 물론, 사업을 진행하는 회원단체는 원칙적으로 사업비 외의 지출이 불가능하도록 되어 있다.

신뢰구축 측면에서 다른 형태에 비하여 사업평가에 대한 감독이 강하다. 이것은 본부에서 개별 사업을 하는 회원단체에 대하여 사업을 평가하고 이것을 정부에 보고하기 때문이다. 두 단체는 전문가가 참여한 사업평가와 회계감사를 한 후에 문제가 있을 경우 지원금을 회수하거나 일정한 제재조치를 취하고 있다. 즉, NGO 내에 자정장치가 그만큼 유효하게 작용하고 있다. 정부와의 신뢰구축에도 긍정적인 면이 강하다. 정부와 NGO는 상호 이해의 폭이 넓어졌고, 에너지와 쓰레기문제의 정책과정에 대한 NGO의 참여도도 높아졌다.³³⁾ 그러나 시민사회로부터의 비판은 강한 편이다. 정부로부터 많은 자금을 독점적으로 지원받고 있고, 시민사회에 대한 국가의 포섭계획에 이용될 수 있다는 것이다. 실제로 두 단체는 다른 NGO에 비하여 상근자의 월급이 1.5배 내지 2배 정도 높았다. 그럼에도 불구하고 에너지와 쓰레기라는 중요한 사회문제를 정부가 직접 해결하는 데는 한계가 있기 때문에, NGO가 정부지원을 받아 시민운동을 전개하는 것은 의미있는 해결방식이라고 볼 수 있다.

4) 특별지원

정부가 특별법을 제정하여 NGO에 재정을 지원하는 형태는 주로 관변단체에서 많이 사용하는 방식이다. 새마을운동중앙협의회(새마을운동), 바르게살기운동중앙협의회(바르게살기운동), 한국자유총연맹 등은 각각 특별법에 따라 정부로부터 재정을 지원받았다. 새마을운동(1980년 설립)과 바르게살기운동(1990년 설립)은 1999년부터는 행정자치부에서 시행하는 공개 경쟁에 의하여 자금을 지원받고 있으나,³⁴⁾ 설립 이후 정부로부터 많은 자금을 지원받았다.

자율성 측면에서 볼 때 특별지원은 많은 문제를 안고 있다. 두 단체는 사업계획서를 정부에 제출하고 정부가 위임하는 사업을 수행하는 경우가 많다. 자체에서

32) 두 단체 모두 상근자가 5명이고 회원단체의 사무실을 사용하는 것이 아니라 별도의 사무실을 가지고 있다.

33) 에너지시민연대와 같은 경우는 의제설정이나 정책결정뿐만 아니라 정책평가과정에도 참여하는 기회를 가지게 되었다.

34) 새마을운동중앙협의회, 바르게살기운동중앙협의회, 한국자유총연맹 등 3개 단체는 1999년부터 행정자치부에서 실시하는 공개 경쟁에 의하여 자금을 지원받고 있다. 1999년에는 30.8억 원(전체 지원액의 41%), 2000년에는 12.1억 원(전체 지원액의 16%)을 지원받았다.

시행하는 사업도 정부의 허가를 받아야 한다. 사업이 단체의 사명에서 이탈할 가능성은 없으나 국민의식개혁과 관련된 사업을 주로 수행하였다.³⁵⁾ 이러한 경향으로 정부에 포섭되어 정당성이 빈곤한 정부의 정권유지에 이용되는 경우가 허다하였다. 특별지원을 받는 새마을운동과 바르게살기운동은 재정의 대부분을 정부로부터 지원받기 때문에 재정자립 의지가 매우 빈약하다.³⁶⁾

새마을운동은 1998년 정부로부터 25억 5천만 원을 지원받았고, 이것은 연간 예산 166억 원의 15%를 차지하였다. 예산의 대부분은 과거 정부로부터 지원받은 자금에서 나오는 것이다.³⁷⁾ 그리고 바르게살기운동은 같은 해 정부로부터 8억 5천만 원을 지원받았고, 이것은 연간 예산 11억 원의 77%를 차지하였다. 따라서 정부지원이 전체 재정에서 차지하는 비율은 높다. 그리고 특별법에 의거하여 재정을 지원받았기 때문에 재정지원의 지속성 정도도 높다. 지원금은 사업비 외에 사용할 수 없도록 되어 있다.³⁸⁾

신뢰구축의 측면에서 보면 먼저 두 단체는 정부에 사업실적 보고와 회계보고를 하여야 한다. 그리고 이것은 법으로 정해져 있기 때문에 상대적으로 감독이 강하다. 그러나 의식개혁에 치중하는 사업에서 자금이 어느 정도로 효율적으로 사용되고 있는지는 확인하기 어렵다. 정부지원으로 인하여 정부와 NGO 간에는 상호 신뢰가 강화되고 협력양식이 발달할 수 있다. 그러나 이것은 자금을 지원하는 정부가 우위에 있고 NGO가 정부에 종속되는 형태를 띠게 있기 때문에 시민사회로부터 많은 비판을 받았다. 특별법에 의하여 독점적으로 정부로부터 재정을 지원받고 그 대가로서 정권유지에 동원되는 형태에 대하여 그 동안 다른 NGO는 법 폐지와 지원중단을 주장해 왔다.

35) 이러한 경향은 국가의 성격과 정당성의 차이에 따라 변화하게 되었는데, 상대적으로 정당성이 높은 정부가 들어서게 됨에 따라 통일, 환경, 자원봉사, 폭력근절 등과 같은 영역도 포함하게 되었다.

36) 새마을운동은 1990년부터 1998년까지 예산의 15% 정도를 정부의 직접지원으로 충당하였으나 회비가 거의 없다. 대부분의 수입은 기존에 정부지원금으로 확보된 재산으로부터 나오는 것이다. 바르게살기운동은 예산의 80% 정도를 정부의 직접지원으로 충당하였고, 나머지는 회비 또는 성금으로 충당하였다.

37) 새마을운동은 축적된 자금을 이용하여 건물임대, 예식장 사업, 예금 등으로부터 수입을 얻고 있다.

38) 새마을운동중앙협의회는 정부지원금으로 인건비와 운영비를 사용하는 것은 아니다. 그러나 과거에 정부로부터 지원받아 축적된 재정에서 사용하고 있기 때문에 궁극적으로는 정부지원금으로 사용하는 것과 마찬가지라고 할 수 있다.

5) 종합

이상 설명한 네 가지 정부지원 유형은 각 기준에 따라 상호 장점과 단점을 지니고 있다. 공개경쟁은 자율성 확보는 안정적이지만 재정충족과 신뢰구축에서 문제가 있다. 단독계약은 재정충족 정도와 신뢰구축 효과에서 좋지만 자율성의 침해 가능성이 있다. 단체설립 지원은 재정충족 정도에서 만족스럽지만 자율성 확보와 신뢰구축에서 한계가 있다. 특별지원은 재정충족에서 만족스럽지만 자율성 확보와 신뢰구축에서 상당한 문제가 있다. 이상 설명한 각 유형의 장단점을 개괄적으로 정리하면 <표 5>와 같다.

<표 5> NGO에 대한 정부의 재정지원 유형의 비교

유형	자율성	재정충족	신뢰구축
공개경쟁	경쟁에서 이기기 위하여 정부가 원하는 형식을 따라야 한다.	재정에서 차지하는 비율이 낮고 지속성이 약하며 사업비 외의 지출이 불가능하다.	자금사용의 실질적 심사에 한계가 있고 정책참여로 이어지지 않는다.
단독계약	대체로 정부가 사업유형과 방식을 정하지만 재정자립 정신을 크게 훼손하지는 않는다.	지속성이 없지만 지원액이 많고 사업비 외의 지출이 가능하다.	정부정책 과정에 대한 참여가 확대되고 단체의 역량증진에 도움이 된다.
단체설립 지원	정부간섭이 약하고 단체 고유의 목적을 달성할 수 있으나 재정자립 정신을 약화시킨다.	단체의 예산에서 차지하는 비율이 절대적으로 높고 지속적이며 인건비 사용이 가능하다.	자금의 투명도가 높고 정부와 협력방식이 발달하지만 시민사회의 비판이 강하다.
특별지원	정부 간섭이 심하고 재정자립정신을 약화시킨다.	단체의 예산에서 차지하는 비율이 높고 사업비 외 지출이 불가능하다.	정부에 종속되고 시민사회로부터 불신을 받고 있다.

V. 맺 음 말

NGO는 자율·자치·연대를 지향하는 현대사회에서 인간해방과 자아실현 정치를 가능케 하는 데 매우 중요한 역할을 한다. 따라서 정부가 민주주의의 공간적

확산과 질적 발전을 위하여 시민사회의 자발적 에너지를 활용하는 시각이 필요하다. 이를 위해서는 NGO에 대한 다양한 지원제도가 구비되어야 한다. 현재 한국에서 제도화되어 있거나 제도화되는 과정에 있는 네 가지 재정지원 유형에서 특별 지원은 실질적으로는 거의 폐지된 상태에 있고, 단독계약은 점점 축소되고 있다. 반면에 단체설립 지원 형식은 현재로서는 흔하지 않지만 시민사회의 참여에 의하여 해결하는 것이 유리한 사회문제가 발생하면 쉽게 현재화될 수 있다. 그리고 공개경쟁은 매우 활발한 상황에 있다.

NGO에 대한 정부의 재정지원에서 네 가지 유형은 모두 일정한 한계를 지니고 있다. 특히 현재 비영리민간단체지원법에 근거하여 활발하게 진행되고 있는 공개경쟁은 일면 NGO의 자율성을 확보할 수 있을 것으로 보이기도 한다. 그러나 정부가 지정사업을 포괄적으로 지정하고, 지원액을 적게 하더라도 수혜대상자를 확대하려는 의도도 보인다. 그리고 지원여부를 심의하는 공익사업선정위원회에 정부 인사가 참여하고 있기 때문에 정부 견제적인 사업이 선정되는 데 한계가 있다. 뿐만 아니라, 사업평가를 행정부장관이 하도록 되어 있고 실제적인 평가작업이 이루어지지 않기 때문에 NGO의 책임성을 확보하는 데도 한계가 있다. 서류중심의 선정과 평가도 정부의 의도를 강화하고 NGO를 관료화시킬 수 있는 위험이 있다.

현재 진행 중인 제도의 한계를 극복하고 NGO의 자율성 확보, 재정충족도, 신뢰구축 효과를 달성할 수 있는 완벽한 방안은 존재하지 않는다. 실제로 세 가지 기준은 상호 충돌하기도 한다. 즉, 한 기준을 충족시키는 것이 다른 기준을 훼손하기도 한다. NGO는 종류가 다양하고 각 단체마다 사업의 성격, 재정의 출처, 재정충족도, 정부와의 관계도 다양하다. 다양한 재정지원 유형이 중첩적으로 존재하고 각 NGO가 단체의 목적과 사업의 성격에 따라 그에 맞는 정부지원을 받는 것이 필요하다. 그럼에도 불구하고 최적의 방안으로서 현재 시행 중인 공개경쟁방식을 수정·보완하여 독립재단을 설립하고 여기에 정부가 재정을 지원하는 형태를 생각해 볼 수 있다. 독립재단은 민간재단이기 때문에 정부의 간섭을 배제하고 시민사회가 필요한 사업을 지원할 수 있다. 그리고 시민사회 내의 자정장치와 상호 비판을 통하여 다년 간 사업에 지속적으로 자금을 지원하고 사업비 외의 지원도 가능하다. 또한, 사업 및 회계심사를 시민사회에서 자발적으로 수행하는 것이 훨씬 더 효율성과 효과성을 담보할 수 있다. 뿐만 아니라, 신뢰모델의 개발을 통하여 NGO 자체의 신뢰도를 높이고 시민사회로부터 신뢰를 확보하는 데도 유리하다(박상필, 2001a).

정부의 간섭을 받지 않는 독립재단을 설립하고 이를 통하여 각 NGO에 자금을 지원하는 방식도 NGO 고유의 목적에 비추어 볼 때 한계를 지니고 있다. 자금을 지원하는 정부의 간섭배제의 어려움, 민간영역 스스로의 합리적인 자금배분과 적절한 평가·감독의 한계, NGO 자체의 재정충원 및 자립능력의 방해 등의 문제가 있을 수 있다. 그리고 국무총리실 산하로 정부지원 창구를 통일함으로써 시민사회의 다원성을 파괴하고 비효율적인 선정·감독·평가를 초래할 수 있다.³⁹⁾

NGO에 대한 정부의 재정지원은 다분히 과도기적 대처방안이다. 궁극적으로는 시민사회에서 자원을 동원할 수 있는 역량과 방안이 마련되어야 한다. 따라서 각종 민간기금이 활발하게 설립되고 운영될 수 있도록 제도적 장치를 마련하고 이를 위한 시민운동이 전개되어야 한다. 그리고 직접지원 외에도 다양한 간접지원 방식을 병행하여야 한다. 조세감면, 기부금에 대한 소득공제, 자원봉사활동의 활성화를 위한 법률 제정, NGO지원센터의 설립을 통한 사무실 임대 제공, 우편료·통신료 등의 감면,⁴⁰⁾ 상근자의 재교육 지원, NGO 정보인프라 구축 등이 병행되어야 한다. 특히, 상근자의 재교육은 NGO의 자정장치와 관리능력의 강화를 통하여 NGO의 책무성(accountability)을 제고할 수 있기 때문에 매우 중요하다. 이를 위하여 대학이 일정한 역할을 수행하고 정부가 재정을 지원할 수 있는 정책방안을 고려할 수 있다.

참 고 문 헌

- 강상욱, NGO에 대한 정부 재정지원 실태분석. 한국NPO학회 춘계학술대회 발표 논문집, 2001.
- 국정홍보처, 2000년 민주공동체 실천사업 평가, 2000.
- 김수현, 서울시와 NGO 파트너십 형성을 위한 과제. 2000 서울시정참여사업 심포지움 자료집, 2001.
- 김준기, 정부-NGO관계에 관한 이론적 고찰 및 정부 NGO지원사업 분석. 「한국행정학회 동계학술대회 발표논문집」, 1999.

39) NGO에 대한 정부의 재정지원액이 늘어나고 NGO가 활동영역별로 분화되면 지원창구를 정부의 각 부처로 다원화할 수 있을 것이다.

40) ‘비영리민간단체지원법’에서 제시하고 있는 우편료 감면은 실제로 도움이 되지 않고 있고, 통신료는 감면대상에서 제외되어 있다.

- 박상필, 「NGO와 현대사회」. 서울 : 아르케, 2001a.
- _____, 「NGO를 알면 세상이 보인다」. 서울 : 한울, 2001b.
- 성경룡, IMF 관리체제 이후 시기를 위한 준비 : 국가발전과 사회통합의 신모델 탐색. 「한국행정연구」, 10(2) : 260-290, 2001.
- 성경룡 외, 「시민운동의 활성화를 위한 민간단체 육성방안」. 정무장관 제1실, 1997.
- 시민의신문, 「한국민간단체총람」, 1999.
- 신기현, NGO 보조금 지원 실태 분석. 한국정책학회 춘계학술대회 발표논문집, 2001.
- 양용희, 시민단체의 모금 및 회원관리방식의 개선방안. 아시아시민사회운동연구원, 「시민단체의 안정적 재정확보 및 활성화 방안」, 1998.
- 이근주, 「NGO지원과 정부」. 한국행정연구원, 2000.
- 임승빈, 2000 민주공동체 실천사업 심포지움. 국정홍보처 민주공동체 실천사업 자료집, 2000.
- 정윤수, 민간비영리단체에 대한 정부지원의 체계화 방안. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집, 2000.
- 조효제, 참여의 예술, 변혁의 과학. 조효제 편역, 「NGO의 시대」, 11-44. 서울 : 창작과 비평사, 2000.
- 주성수, 서울시와 NGO의 파트너십 현황과 과제. 2000 서울시정참여사업 심포지움 자료집, 2001.
- 한국시민단체협의회, 「정부지원 프로젝트 운영실태 및 개선방안」, 1999.
- Alexander, V. D., Environmental Constraints and Organizational Strategies. In Walter Powell and E. Clemens(eds.), *Private Action and the Public Good*. New Haven : Yale University Press, 1998.
- Aquina, Herman J., A Partnership between Government and Voluntary Organizations : Changing Relationships in Dutch Society. In Benjamin Gidron, Ralph M. Kramer, and Lester M. Salamon(eds.), *Government and the Third Sector*, 57-74. San Francisco : Jossey-Bass Publishers, 1992.
- Beck, Ulrich, 「위험사회」. 홍성태(역). 서울 : 새물결; Risikogesellschaft. 1986, 1997.
- Drabek, Anne Gordon, Development Alternatives : The Challenge for NGOs-An Overview of the Issues. *World Development*, 15(supplement), 1987.
- Forman, Lori A., Developing NGO, Business and Government Partnerships. 참여연대 주

- 최 시민단체-정부-기업 간의 파트너십 세미나 자료집, 2001.
- Gorz, Andre, 노동사회에서 '문화사회'로의 이행 : 노동시간의 단축-쟁점과 정책. 「후기자본주의와 사회운동의 전망」, 이병천·박형준(공역), 364-406. 서울 : 의암출판; *Critique of Economic Reason*. London : Verso, 1989, Part III, 1993.
- Inglehart, Ronald, *The Silent Revolution : Changing Values and Political Styles among Western Publics*. Princeton : The Princeton University Press, 1977.
- Lipietz, Alain, 포스트 포드주의와 민주주의. 「후기자본주의와 사회운동의 전망」, 이병천·박형준(공역), 341-363. 서울 : 의암출판; *Apres-fordisme et democratie*, In *Les Temps Modernes*, No. 524, mars 1990, 1993.
- Rifkin, Jeremy, 「노동의 종말」, 이영호(역). 서울 : 민음사; *The End of Work*. Berkeley : Jeremy P. Tarcher, Inc., 1994, 1996.
- Salamon, Lester M.(ed.), *Beyond Privatization : The Tools of Government Action*. Washington, D. C. : The Urban Institute Press, 1989.
- Simmons, P. J., Learning to Live with NGOs. *Foreign Policy*, Fall : 82-96, 1998.
- Wolch, Jennifer, *The Shadow State : Government and Voluntary Sector in Transition*. New York : The Foundation Center, 1990.